

WACŁAW URUSZCZAK (Kraków)

## Poselstwo sejmowe w dawnej Polsce. Posłaniec, mandatariusz, poseł narodu

*Pamięci † Adama Uruszczaaka<sup>1</sup>*

Współczesne rozumienie poselstwa sejmowego opiera się na przekonaniu, że poseł wybrany do organu władzy ustawodawczej jest reprezentantem całego narodu. Oznacza to, że między posłem a jego wyborcami nie ma żadnej więzi o charakterze prawnym, która krępowałaby swobodę posła do działania. Ten sposób pojmowania poselstwa sejmowego narodził się w XVIII w. Opiera się on na teorii poselstwa parlamentarnego opracowanej przez francuskiego księdza Emanuela-Josepha Sieyèsa, który w wydanym w 1789 r. pamflecie politycznym pt. *Qu'est ce que c'est un tiers état?* uznał posłów stanu trzeciego za reprezentantów narodu, a więc mogących swobodnie w imieniu narodu decydować o jego sprawach, w szczególności uchwalać prawa<sup>2</sup>. Ten charakter poselstwa znajdował potwierdzenie w ustawach zasadniczych. Konstytucje francuskie z okresu Wielkiej Rewolucji stanowiły w odniesieniu do posłów, że są reprezentantami narodu. Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucja z 3 września 1791 r. stanowiła: (Cz. III art. 7) „Posłowie wybrani w departamentach nie będą reprezentantami jednego określonego departamentu, lecz całego Narodu i nie będzie wolno udzielać im jakichkolwiek instrukcji”<sup>3</sup>. Z kolei „jakobińska” konstytucja z 24 czerwca 1793 r. ujmowała to w krótkiej

---

<sup>1</sup> Zob. *In Memoriam*. Adam Uruszczak (3 czerwca 1978 – 16 października 2005), [w:] *Prace poświęcone pamięci Adama Uruszczaaka*, Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ, Zesz. 96, Zakamycze 2006, s. 13-17. Mgr. Maciejowi Mikule z UJ dziękuję za pomoc w redagowaniu przypisów w niniejszym opracowaniu.

<sup>2</sup> S. Goyard-Fabre, *L'idée de la représentation à l'époque de la Révolution française*, „Études françaises”, t. 25: 1989, nr 2/3, s. 80.

<sup>3</sup> B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, Warszawa – Poznań 1992, s. 127.

formule (art. 29). „Każdy poseł należy do całego narodu”<sup>4</sup>. Zasadę tę wyrażała pierwsza konstytucja odrodzonej Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r.: „Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców”<sup>5</sup>. Także aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. w art. 104 stanowi: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”. Wybrani przez naród posłowie zasiadają w sejmie czy innym analogicznym ciele parlamentarnym, uprawnionym do podejmowania uchwał wyrażających wolę narodu. Wola narodu jest więc w istocie tożsama z wolą parlamentu, jako jego zbiorowego przedstawiciela.

Geneza instytucji poselstwa sejmowego wiąże się wykształceniem instytucji prawnej pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo w swej istocie jest rodzajem zastępstwa (reprezentacji) do dokonywania czynności prawnych w imieniu drugiej osoby. Polega ono na upoważnieniu do składania w imieniu osoby reprezentowanej (zastępowanej) oświadczeń woli ze skutkiem prawnym dotyczącym bezpośrednio tej osoby. Pełnomocnik dokonuje działań prawnych w imieniu swojego mocodawcy i na jego rachunek<sup>6</sup>. Pełnomocnictwo opiera się na fikcji prawnej traktującej czynności prawne dokonane przez pełnomocnika za wiążące mocodawcę, który w szczególności jest bezpośrednio stroną zawieranych przez pełnomocnika umów. Swoboda pełnomocnika do działań prawnych zależy od zakresu pełnomocnictwa, to jest od udzielonego pełnomocnikowi mandatu, czyli zlecenia. W mandacie tym mocodawca może ograniczyć swobodę pełnomocnika w dowolny w zasadzie sposób albo udzielić mu swoistej *carte blanche*. Prawo rzymskie nie знаło instytucji pełnomocnictwa, lecz posługiwało się konstrukcjami prawnymi innego rodzaju, jak w szczególności tak zwanym zastępstwem pośrednim. Zastępstwo to polegało na podejmowaniu czynności prawnych przez zastępcę w ten sposób, że zastępca zawierał umowę w imieniu własnym, lecz na cudzy rachunek. To ostatnie oznaczało, że zastępowany nie był stroną zawartej umowy<sup>7</sup>. Osoba legitymująca się pełnomocnictwem, upoważniona do składania oświadczeń woli w imieniu swojego mocodawcy, jest pełnomocnikiem. Nie należy mylić pełnomocnika z tak zwanym pośtańcem, czyli osobą przenoszącą cudze oświadczenie woli. Pośtańiec nie posiada umocowania do działań prawnych w imieniu osoby, od której został posłany, a jedynie rola jego sprowadza się do przekazania jej woli osobie trzeciej.

Pełnomocnictwo zrodziło się w średniowiecznym prawie kanonicznym<sup>8</sup>. Kodeks prawa dekretów papieskich, tzw. *Liber sextus* z 1298 r., stanowił mię-

<sup>4</sup> Ibidem, s. 132.

<sup>5</sup> Konstytucja z 1921 r., art. 20.

<sup>6</sup> Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 2, Warszawa 2002, s. 494-495.

<sup>7</sup> W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2003, s. 167-168.

<sup>8</sup> P. Ourliac – J. De Malafosse, *Histoire du droit privé*, t. I: *Les obligations*, Presses Universitaires de France, Paris 1969, s. 146.

dzy innymi regułą prawną w brzmieniu: *Quod potest facere per ipsum, potest facere per alium* [co można zdziałać samemu, można uczynić przez inną osobę]<sup>9</sup>. Pełnomocnictwo w średniowiecznym Kościele było instytucją prawną o szczególnej doniosłości. Pozwalało na funkcjonowanie struktur Kościoła powszechnego w skali światowej, mimo trudności bezpośredniego komunikowania się. Pełnomocnikami papieży byli w szczególności legaci, wysyłani przez Stolicę Apostolską do kościołów lokalnych, dla podejmowania ważnych czynności o znaczeniu prawnym. Za pośrednictwem umocowanych sędziów delegowanych przeprowadzano procesy sądowe w imieniu papieża. Potrzebę prawnego zastępstwa rodziło także istnienie w łonie Kościoła podmiotów zbiorowych, takich jak instytuty kościelne oraz miasta. W szczególności kapituły kościelne posługiwały się w załatwianiu swoich spraw umocowanymi przedstawicielami.

Pełnomocnictwo stało się też instytucją procesową, wykorzystywaną w procesach sądowych, najwcześniej w sądach kościelnych<sup>10</sup>. Na rozwój instytucji poselstwa istotny wpływ wywarła stosowana w sądach kościelnych procedura sądowa zwana procedurą rzymsko-kanoniczną, w której wypracowano szczegółowe zasady działania za pośrednictwem pełnomocników<sup>11</sup>. Do recepcji na ziemiach polskich i upowszechnienia się tej procedury sądowej przyczyniły się w szczególności papieskie sądy delegowane, które pojawiły się w Polsce już w 2 połowie XII w.<sup>12</sup> Zwyczajną praktyką w tych sądach było korzystanie przez strony z pomocy fachowych zastępców procesowych wyposażonych w pełnomocnictwo. Przed papieskimi sądami delegowanymi toczyły się sprawy najwyższej wagi państwowej, jak w szczególności proces Korony Polskiej z Zakonem Krzyżackim o ziemię Pomorza<sup>13</sup>. Występujący w tych procesach, jako strona powodowa, król Polski był zastępowany przez pełnomocników zwanych prokuratorami, którzy legitymowali się udzielonym przez króla pełnomocnictwem procesowym dającym pełną moc (*plena potestas*) do wszelkich czynności procesowych podejmowanych w jego zastępstwie<sup>14</sup>. In-

<sup>9</sup> *Corpus Iuris Canonici. Editio Lipsiensis*, ed. Ae. Friedberg, t. II, Lipsiae 1874, col. 1124.

<sup>10</sup> Na znaczenie pełnomocnictwa procesowego w rozwoju instytucji poselstwa (mandatu) parlamentarnego zwracał w polskiej literaturze uwagę K. Górski, *The Origins of the Polish Sejm*, [w:] idem, *Communitas, princeps, corona regni. Studia selecta*, Poznań 1976, s. 57-71. Zob. też: S. Gawlas, *Monarchien und Stände in den Ländern Ostmitteleuropas an der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit*, [w:] *Ostmitteleuropa im 14.-17. Jahrhundert – eine Region oder Region der Regionen*, hg. von M. Dygo, S. Gawlas und H. Grala, Warszawa 2004, s. 35.

<sup>11</sup> Por. definicję pełnomocnika zamieszczoną w popularnym w XIII w., także w Polsce, podręczniku procesu sądowego kościelnego, tzw. *Ordo iudiciarius magistri Tancredi*, § 1. 2: *Procurator est, qui aliena negotia, unum vel plura, mandato sibi a domino facto, gerenda gratuito suscipit*, [w:] *Pilii, Tancredi, Gratiae libri de iudiciorum ordine*, ed. F. Bergmann, Göttingae 1842, s. 114.

<sup>12</sup> Zob. W. Uruszczak, *Udział Kościoła wrocławskiego w rozwoju prawa kanonicznego w średniowieczu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. 52: 2000, z. 1-2, s. 47-66.

<sup>13</sup> Por. H. Chłopocka, *Procesy Polski z Zakonem Krzyżackim w XIV wieku. Studium źródłoznawcze*, Poznań 1967, *passim*.

<sup>14</sup> Por. pełnomocnictwo procesowe udzielone przez króla Władysława II w 1422 r. *Mandatum domini Regis*, [w:] *Lites ac res gestae inter Polonos Ordinemque Cruciferorum*, t. II, Posnaniae 1855, s. 4.

stytucja pełnomocnictwa była wykorzystywana także w sprawach świeckich zarówno w sądownictwie, jak też w relacjach międzynarodowych. W Statutach Kazimierza Wielkiego występuje *nuntius*, jako pełnomocnik powoda w procesie sądowym<sup>15</sup>.

Badacze wiążą początki polskiego parlamentaryzmu z okresem bezkrólowia po śmierci Ludwika Węgierskiego w latach 1382-1384<sup>16</sup>. Doszło wówczas do znacznego zaktywizowania politycznego rycerstwa, czego przejawem były organizowane zjazdy (wiece) będące pierwowzorem późniejszych sejmików ziemskich i prowincjonalnych. Za panowania Władysława Jagiełły pojawiły się pierwsze sejmy walne (*conventum generale, parlamentum generale*), na które zjeżdżali członkowie rady królewskiej, urzędnicy ziemscy oraz szlachta nieurzędnicza. Przybywali na nie także przedstawiciele miast oraz delegaci kapituł katedralnych. Sejmy te były traktowane jako reprezentacja stanów Królestwa. Reprezentatywny charakter tego organu podkreślano przez akcentowanie obecności na jego obradach ogółu uprawnionych do wzięcia w nim udziału. Np. na sejmie walnym zwołanym do Nowego Korczyna w 1404 r. mieli być obecni: *universi prelati, barones et milites totius regni*<sup>17</sup>. Z kolei w 1432 r. w Sieradzu odbyła się *conventio generalis omnium terrarum*<sup>18</sup>. W styczniu 1435 r. odbył się sejm walny z udziałem „województów, kasztelanów, szlachty ziemian oraz całego pospólstwa Królestwa Polskiego” (*domini palatini, castellani, nobiles terrigenae et tota communitas Regni Poloniae*)<sup>19</sup>. Z pewnością na sejmy te nie przybywał ogół rycerstwa, niemniej poprzez zaznaczanie obecności wszystkich starano się podkreślić reprezentatywność tych zgromadzeń. Reprezentacja ta miała ze swej istoty charakter fikcyjny, a więc niedoskonały. Według słów legata królewskiego do stanów pruskich wypowiedzianych w 1480 r., na sejm walny koronny przybywa zaledwie 1/3, a nawet 1/10 uprawnionych, niemniej uchwały wiążą wszystkich<sup>20</sup>. W najstarszym okresie swojego istnienia polski parlamentaryzm obywatel był w zasadzie bez instytucji poselstwa i pełnomocnictwa.

<sup>15</sup> Por. art. 27: (...) *actore per se vel suum nuntium comparente* (...); art. 137: (...) *actore presente vel eius nuntio* (...); tamże: (...) *actor in primo termino nec per se ne per alium suum nuntium paruerit*. *Polskie statuty ziemskie w redakcji najstarszych druków* (Syntagmata), opr. S. Roman i L. Łysiak, Wrocław – Kraków 1958, s. 76, 113.

<sup>16</sup> J. Bardach, *Początki sejmku*, [w:] *Historia sejmku polskiego*, t. I: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, pod red. J. Michalskiego, Warszawa 1984, s. 13-14. Por. też: J. Gzella, *Małopolska elita władzy w okresie rządów Ludwika Węgierskiego w Polsce w latach 1370-1382*, Toruń 1994, s. 153.

<sup>17</sup> *Jana Długosza kanonika krakowskiego Dziejów polskich ksiąg dwanaście*, wyd. i przeł. A. Przeździecki, t. III, Kraków 1868, s. 558. F. Piekosiński, *Wiece, sejmiki, sejmy i przywileje ziemskie w Polsce wieków średnich*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Historyczno-Filozoficzny. Serya II”, t. 14: 1900, s. 199.

<sup>18</sup> *Jana Długosza kanonika krakowskiego Dziejów polskich ksiąg dwanaście*, wyd. i przeł. A. Przeździecki, t. IV, Kraków 1869, s. 471. F. Piekosiński, *Wiece*, s. 214.

<sup>19</sup> A. Pawiński, *Sejmiki ziemskie. Początek ich i rozwój aż do ustalenia się udziału posłów ziemskich w ustawodawstwie sejmku walnego 1374-1505*, Warszawa 1905, Dodatki, s. XLVII. F. Piekosiński, *Wiece*, s. 217.

<sup>20</sup> J. Bardach, *Początki sejmku*, s. 47.

Sejmy walne w XV w. odbywały się w większości jako zjazdy panów rad. Tylko na niektóre ważniejsze przybywali niżsi urzędnicy ziemscy oraz zwykła szlachta. Uchwały sejmów z udziałem panów rad i urzędników ziemskich miały charakter obowiązujący dla wszystkich na zasadzie reprezentacji niedoskonałej. Jednakowoż w sprawach o randze nadzwyczajnej reprezentacja niedoskonała nie wystarczała. Uznawano za konieczne uzyskać zgodę szlachty na sejmikach. Taki sposób procedowania odnotowuje Długosz, opisując przebieg sejmiku walnego w Piotrkowie w 1456 r.<sup>21</sup> Uchwalono wówczas podatek w wysokości połowy czynszów ze wszystkich dóbr, a nadto szos oraz pogłównne od chłopów i szlachty nie posiadającej poddanych. „Ta decyzja (tj. projekt uchwały podatkowej – dop. W. U.) – pisał kronikarz – została przyjęta przez panów, szlachtę i całą społeczność Wielkopolski. Panowie zaś ziemi krakowskiej i Rusi, chociaż osobiście się zgadzali, to jednak żadną miarą nie mieli odwagi zobowiązać do tego społeczności, ponieważ rzecz była nowa i uciążliwa. Stąd postanowiono zwołać w dniu św. Jadwigi nowy zjazd w Nowym Mieście Korczynie, głównie ze względu na ziemie ruskie, z których gdyby wyraziły zgodę na tę decyzję, miało wpłynąć znaczne wsparcie”<sup>22</sup>. Jak z tego przekazu wynika, uchwała podatkowa została przyjęta dla Wielkopolski. Małopołanie reprezentowani jedynie przez panów krakowskich i ruskich odmówili zgody ze względu na nowość i uciążliwość obciążeń podatkowych. Zgodzili się na zwołanie sejmiku do Nowego Miasta Korczyna w celu pozyskania zgody szlachty.

Poselstwo sejmowe jako pełnomocnictwo rozwinęło się z potrzeby pozyskiwania zgody szlachty na podatki oraz na inne naruszenia przywilejów szlacheckich. Nie wystarczała reprezentacja niedoskonała, oparta na fikcji reprezentacji ogółu szlacheckiej społeczności (pospólstwa) przez przybyłych na sejm panów i pojedynczych rycerzy, lecz zachodziła potrzeba uzyskania rzeczywistej zgody. Poselstwo było też sposobem na porozumiewanie się szlachty ze sobą i wypracowanie wspólnego stanowiska. Zawsze poselstwo to polegało na związaniu wolą wyborców, a więc na mandacie nakazowym lub limitywnym.

Najstarsza wzmianka o posłach na sejmie dotyczy sejmiku walnego koronacyjnego odbytego w lipcu 1434 r. w Krakowie. Na sejmie tym byli obecni: *prelati, principes, barones, dignitarii, milites, nobiles et cives*, a także „posłowie ziem Królestwu Polskiemu podległych” (*vota nuntiorum, qui a singulis terris, regno Poloniae subiectis advenerant*)<sup>23</sup>. W tym wypadku zapewne jednak nie chodziło o posłów ziemskich, lecz o posłów ziem lennych lub – jak sądził Franciszek Piekosiński – „ziem podbitych” (*terrae subiecte*), do których zaliczył ziemie ruskie<sup>24</sup>. Z kolei w dokumencie z 14 października 1435 r.

<sup>21</sup> H. Samsonowicz, *Polska Jana Długosza*, Warszawa 1994, s. 342.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 342.

<sup>23</sup> Długosz, IV, wyd. i przeł. A. Przeździecki, s. 543.

<sup>24</sup> F. Piekosiński, *Wiece*, s. 216.

mowa jest o „posłach ziemskich” (*nuntii terrarum*), których powołano do przyjęcia rozliczenia zarządzających mennicą krakowską Andrzeja Łabędzia z Goździkowa, Andrzeja Wierzyńka i Klauza Kieslinka podskarbiego<sup>25</sup>. W tym wypadku chodziło o przedstawicieli ziem wydelegowanych na miejsce spośród szlachty obecnej na sejmie. Z przekazu tego wynika, że nie stanowiła ona na sejmie tłumy, lecz grupowała się ziemiami, które były na sejmie reprezentowane przez przybyłą szlachtę.

Praktyka wysyłania na sejmy walne posłów wybieranych na sejmikach ziemskich (*nuntii terrestres*) rozwinęła się w związku z rosnącym znaczeniem sejmików ziemskich za panowania Kazimierza Jagiellończyka (1444-1492). Wydane przez niego przywileje nieszawskie przyznawały sejmikom prawo do wyrażania zgody na podatki i zwołanie pospolitego ruszenia<sup>26</sup>. Poprzez posłów sejmiki mogły objawiać swoją wolę wobec króla i jego rady skuteczniej, niż mogło to czynić koło rycerskie na sejmach walnych. Mniejsze grono umocowanych posłów ziemskich było w stanie wymusić na królu i radzie pożądane ustępstwa, dzięki uzgodnieniu jednolitego stanowiska w gronie wszystkich posłów szlacheckich zgromadzonych na sejmie.

W 1453 r. na sejmie walnym w Piotrkowie doszło do osobnych obrad „panów znaczniejszych” oraz „szlachty ze średnimi panami”. Każde z tych ciał „podjęło zgodne decyzje”<sup>27</sup>. Wydarzenie to stanowiło początek przyszłego podziału sejmu na dwie obradujące izby<sup>28</sup>. Poza tym, jak informuje Jan Długosz, na sejmie tym król Kazimierz dokonał aktu potwierdzenia praw wobec „znaczniejszych panów i 12 z ogółu zgromadzonych”. Jak można się domyślać, wymienionych 12 osób było wybranymi na miejscu przedstawicielami ziem Królestwa.

Najstarszy przykład obecności na sejmie walnym posłów ziemskich, czyli wysłanników szlachty danej ziemi pochodzi z 1459 r.<sup>29</sup> Do Piotrkowa na sejm walny przybyli – jak pisze Jan Długosz – „posłowie ziem krakowskich, których głównymi przywódcami byli starosta sandomierski Jan Rytwiański, Jan Tarnowski i Jan Melsztyński”<sup>30</sup>. Na sejmie tym Jan Rytwiański przemawiał: „nie tylko w imieniu ziem krakowskich, ale całego Królestwa”<sup>31</sup>. W Piotrkowie byli także obecni „posłowie rycerzy i miast pruskich”<sup>32</sup>. Zapadła na tym

<sup>25</sup> Zob. *Album Paleographicum*, ed. S. Krzyżanowski, Cracoviae 1935, nr 28, s. 52.

<sup>26</sup> J. Bardach, *Początki sejmu*, s. 37 i n.

<sup>27</sup> H. Samsonowicz, *Polska Jana Długosza*, s. 402.

<sup>28</sup> Zob. W. Knoppek, *Zmiany w układzie sił politycznych w Polsce w drugiej połowie XV w. i ich związek z genezą dwuizbowego sejmu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. VII: 1955, z. 2, s. 77-79.

<sup>29</sup> Zwołany na św. Idziego [1 IX]. H. Samsonowicz, *Polska Jana Długosza*, s. 403. F. Piekosiński określa mylnie ten sejm jako „wiec senatorski”. F. Piekosiński, *Wiece*, nr 121, s. 234. O sejmie tym zob. W. Fałkowski, *Rok trzech sejmów*, w: *Aetas media, aetas moderna. Studia ofiarowane prof. Henrykowi Samsonowiczowi w 70. rocznicę urodzin*, Warszawa 2000, s. 433.

<sup>30</sup> H. Samsonowicz, *Polska Jana Długosza*, s. 403.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 404.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 405.

sejmie uchwała podatkowa 6 groszy z każdego łana nie została przyjęta przez „panów krakowskich i szlachtę”<sup>33</sup>. Zapewne chodziło o wspomnianych wyżej posłów krakowskich. Zdecydowano się na odesłanie tej sprawy na sejm prowincjonalny w Nowym Mieście Korczynie zwołany na dzień św. Mateusza. Odesłanie sprawy na sejm prowincjonalny nasuwa przypuszczenie, że obecni na sejmie walnym posłowie krakowscy odmówili zgody na podatek z powodu braku pełnomocnictw. W sejmie występowali oni więc nie jako mandatariusze, ale jako posłańcy czyli osoby wybrane przez nieobecnych i przedstawiające ich stanowisko (wolę) w negocjacjach prawnych<sup>34</sup>.

W 1461 r. król Kazimierz zwołał „zjazd walny koronny” na dzień 6 grudnia, na który „zwoławszy wszystkie województwa”, wezwał do udziału także „wszystkie ziemie i miasta pruskie”<sup>35</sup>. Jak informował Kasper Schütz w swej *Kronice pruskiej*, na sejmie tym obecne były *ordines Regni et Prussiae*<sup>36</sup>.

Kolejna informacja o obecności posłów ziemskich na sejmach pochodzi z 1468 r. Pod koniec czerwca (25 VI) odbył się wówczas sejmik prowincjonalny Małopolski w Wiślicy z udziałem króla Kazimierza. Uchwalenie żądanego przez króla podatku odroczone na sejm walny w Piotrkowie w celu porozumienia się z Wielkopolanami. Na ten sejm w Piotrkowie – jak pisał Jan Długosz – „ze wszystkich potem powiatów wybrano po dwóch posłów, którym dane było pełnomocnictwo do zezwolenia na stosowny a umiarkowany podatek” (*ex omnibus deinde districtibus duos legunt nuntios, potestatem ad consentiendum in modestum subsidium habituros*)<sup>37</sup>. Na podstawie tej informacji, piszący w XVI w. autorzy, jak Marcin Kromer<sup>38</sup> oraz Marcin Bielski przyjmowali wymieniony rok 1468 r. za datę początkową istnienia izby poselskiej w sejmie walnym<sup>39</sup>. Pogląd ten akceptowali także XIX-wieczni historycy pol-

<sup>33</sup> Ibidem, s. 406.

<sup>34</sup> Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego*, s. 400.

<sup>35</sup> B. Wapowski, *Dzieje Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego od roku 1380 do 1535*, t. 3, Wilno 1848, s. 421/498 (Polska Biblioteka Internetowa, [http://www.pbi.edu.pl/book\\_reader.php?p=44314&s=1](http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=44314&s=1)).

<sup>36</sup> *Caspari Schützi Rerum Prussicarum historia ex codice manu auctoris scripto edita*, Gedani 1769, I, VII, s. 468 (Polska Biblioteka Internetowa, [http://www.pbi.edu.pl/book\\_reader.php?p=40994&s=1](http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=40994&s=1)).

<sup>37</sup> *Joanni Długossi Annales seu Cronicae incliti Regni Poloniae*, liber duodecimus 1462-1480, Cracoviae 2005, s. 219; *Jana Długosza kanonika krakowskiego Dziejów polskich ksiąg dwanaście*, wyd. i przeł. A. Przeździecki, t. V, Kraków 1870, s. 480. Por. tłumaczenie: *Jana Długosza Roczniki czyli Kroniki sławnego Królestwa Polskiego*, Księga dwunasta 1462-1480, Warszawa 2006, s. 230: „Następnie ze wszystkich powiatów wybierają po dwóch posłów, którzy będą mieli prawo do wyrażenia zgody na skromną pomoc”.

<sup>38</sup> M. Cromerus, *De origine et rebus gestis Polonorum libri XXX*, Köln 1589, I, XXVII, p. 399 sq. (Polska Biblioteka Internetowa, [http://www.pbi.edu.pl/book\\_reader.php?p=40959&s=1](http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=40959&s=1)).

<sup>39</sup> W *Kronice* Marcina Bielskiego czytamy: „Potem król jechał do Wiślice na sejm, gdzie prosił szlachty Małej Polski o pobór na zapłatę żołnierzom w Prusiech, ale mu się Wielką Polską wymawiali. Przetoż król jechał do Koła, gdzie także Wielcy Polacy wymówili mu się Małymi Polakami. A tak król pożył sejm walny w Piotrkowie, na który chciał, aby tak z Małej jako Wielkiej Polski ze wszystkich województw przyjechali posłowie, którzyby mieli moc od drugiej braciej zezwolić na pobór, aby mu się na potem jeden drugim nie wymawiał. Także to przyszło od tego czasu w obyczaj,

scy, jak Władysław Łebiński<sup>40</sup> i Michał Bobrzyński<sup>41</sup>. Opinię tę poddał krytyce Adolf Pawiński<sup>42</sup>. Jego zdaniem, wymienionego przekazu Długosza nie należy rozumieć jako wybór „po 2 posłów ze wszystkich powiatów”, lecz wybór tylko 2 posłów z ziem krakowskich, których wysłano do Piotrkowa w celu wspólnych debat z Wielkopolanami. Oznaczałoby to, że w Piotrkowie ziemie małopolskie reprezentowane były tylko przez 2 posłów. Wyposażono ich nadto w instrukcję ograniczającą moc ich stanowienia (*potestas ad consentiendum in modestum subsidium*). Stanowisko Pawińskiego nie jest przekonujące. Jak pisze Długosz, wyboru posłów dokonano *ex omnibus districtibus deinde*, co wskazuje na powiązanie liczby 2 posłów z każdym poszczególnym powiatem.

O samym zjeździe piotrkowskim bliższe informacje figurują w *Rocznikach* Długosza. Jak wynika z jego opisu, 9 października 1468 r. odbył się w Piotrkowie, a poza innymi sprawami zajęto się sprawą podatków na zapłatę zaległego żołdu dla zaciężnych:

„Zajęli się potem król i panowie rada obmyśleniem środków do uiszczenia rycerstwu zaległego żołdu albowiem sejm w tym celu był zwołany. Ale gdy posłowie rycerstwa i szlachty oświadczyli, że od ziem swoich nie byli wcale upoważnieni do zezwolenia na jakikolwiek podatek, przez co popsuły się wszystkie szyki i zamiary, nic bowiem na obecnym sejmie uchwalonym być nie mogło; przeto postanowiono złożyć tym celem sejmiki, jeden dla Wielkopolan w dzień św. Mikołaja w Kole; drugi w uroczystość Poczęcia N.M. Panny w Nowym Mieście Korczynie, aby na nich od szlachty uzyskać zezwolenie na pieniądze zasaitek”<sup>43</sup>.

Zgodnie z powyższym przekazem, w sejmie walnym w październiku 1468 r. wzięli udział poza królem i panami rady także posłowie ziemscy<sup>44</sup>. W debatach nad podatkiem odmówili oni swojej zgody, powołując się na brak odpowiedniego umocowania. Z tego powodu sejm nie podjął uchwały podat-

---

iz żaden sejm walny nie może być bez posłów, ani prawa żadne bez nich kowane; zaczem się im dalej tem więcej władza ich zamogła tak, iż już senat ze wszystkiej władze wyzuli”. *Kronika Marcina Bielskiego*, t. II (Księga IV, V), wydanie Kazimierza Józefa Turowskiego, nakład i druk Karola Pollaka, Sanok 1856, s. 824-825.

<sup>40</sup> W. Łebiński, *De nuntiorum terrestrium in Polonorum Republicae origine, conditione, rebus gestis. Pars prior (1468-1668)*, Vratislaviae 1863, s. 11-12.

<sup>41</sup> M. Bobrzyński, *Dzieje Polski w zarysie*, Warszawa 1974, s. 250. W XX w. do poglądu tego nawiązał W. Knoppek, *Zmiany w układzie sił politycznych...* (dz. cyt. wyżej w przyp. 28), s. 77-90.

<sup>42</sup> A. Pawiński, *Sejmiki ziemskie*, s. 113.

<sup>43</sup> Długosz, V, wyd. i przeł. A. Przeździecki, s. 485. Zob. *Jana Długosza Roczniki*, Księga dwunasta, Warszawa 2006, s. 236: „Następnie tak król, jak i członkowie rady, zwrócili się ku szukaniu sposobu, w jaki by można wypłacić żoład żołnierzom; dla tej jednej sprawy został wyznaczony wspomniany zjazd, ale ponieważ posłowie wysłani ze strony rycerzy i szlachty wyjaśniali, że nie otrzymali mandatu na wyrażenie zgody na jakieś wsparcie, wyjaśnienie to poruszyło wszystkich; ponieważ obecni tam ludzie nie mogli wydać żadnego orzeczenia, wyznaczono dwa zjazdy: jeden w Kole dla ziem Wielkopolski, na dzień świętego Mikołaja [6 XII], i drugi na dzień Poczęcia Świętej Marii Panny w Nowym Mieście Korczynie [8 XII], żeby na nich można było uzyskać zgodę rycerzy na udzielenie finansowej pomocy”.

<sup>44</sup> F. Piekosiński mylnie określił ten sejm jako „wiec senatorski powszechny”. Idem, *Wiece*, nr 152, s. 238.

kowej, a jedynie odesłano sprawę na sejmiki prowincjonalne posejmowe, określając daty ich zwołania. Obecni na tym sejmie posłowie szlachty wystąpili w roli mandatariuszy sejmików i kierowali się udzieloną im instrukcją. Mandat, jaki posiadali, miał charakter mandatu nakazowego. Wspomniane sejmiki prowincjonalne odbyły się w zaplanowanym czasie. Na sejmik w Nowym Mieście Korczynie przybyli posłowie wielkopolscy<sup>45</sup>. Poczucie wspólnoty i solidarności nakazywało szlachcie koronnej porozumiewać się ze sobą. Jak można przypuszczać, posłowie ci byli w istocie tylko posłańcami, których zadaniem było poinformowanie o zapadłych w Kole uchwałach.

Analogiczny do sejmu z 1468 r. przebieg miał sejm walny, który odbył się 10 lat później w Piotrkowie 12 stycznia 1478 r. Jak czytamy w *Długoszowych Rocznikach*,

„(...) radzili niektórzy, aby w tak wielkim niedostatku uchwalić pobór wiardunkowy od kmieci. Czemu, gdy się jednak wielu szlachty sprzeciwiło, nie przyszło do żadnej stosownej uchwały i rzecz całą odesłano do sejmików, na których lubo wszystkie ziemie głosowały za ustanowieniem poboru”<sup>46</sup>.

Choć Długosz mówi w tym przypadku o sprzeciwie szlachty na sejmie, a nie posłów, wydaje się bardzo prawdopodobne, że wspomniana szlachta to w istocie posłowie sejmikowi wyposażeni w instrukcje zakazujące im wyrażenia zgody na podatek.

Przypuszczenie to znajduje potwierdzenie w legacji króla Kazimierza Jagiellończyka zwołującej Sejm Pruski w Elblągu w 1488 r., w której umieszczono wezwanie o wybór na sejmikach posłów z pełną mocą stanowienia i przyjazd ich na sejm (*nuntiosque cum plena potestate ad conventionem (...) expedirent*)<sup>47</sup>. Jak trafnie sądzi Juliusz Bardach, legacja ta została zredagowana według obowiązującego w Polsce formularza. Wskazuje to – zdaniem tego badacza – „że idea reprezentacji w tym czasie rysowała się coraz wyraźniej”<sup>48</sup>. Kolejne wzmianki źródłowe o działalności posłów ziemskich pochodzą z 1489 i 1493 r. W 1489 r. na sejm wielkopolski w Kole przybyli posłowie sejmikowi w liczbie 14 osób, którzy otrzymali diety. Był to, jak można się domyślać, sejmik prowincjonalny poprzedzający sejm walny<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Długosz, V, wyd. i przeł. A. Przeździecki, s. 486.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 630, 667; F. Piekosiński, *Wiece*, nr 180, s. 242.

<sup>47</sup> Zob. list Mikołaja Kościeleckiego, sekretarza królewskiego do Mikołaja Tungena, arcybiskupa warmińskiego z 13 grudnia 1488 r.: „aby coetus consiliariorum possint effectualiter, respondere ad legacionum regie mtatis, nonnui dominos palatinos, castellanos et capitaneos scriptis, ut in suis districtibus conventiones particulares celebrarent et civitates, quod se alias cum opidis simul intelligerent, nunciosque cum plena potestate ad conventionem Elbinensem pro dominica Reminiscere translata[m] [15 III 1489] et nomine regie mtatis per me institutam et divulgatam expedirent”. *Akta Stanów Prus Królewskich*, t. I (1479-1488), wyd. Karol Górski i Marian Biskup, Toruń 1955, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, *Fontes* 41, s. 544, nr 283. Zob. też ibidem, s. 545, nr 284.

<sup>48</sup> J. Bardach, *Początki sejmu*, s. 48.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 48.

W 1493 r. w dniach od 28 stycznia do 3 marca odbył się sejm w Piotrkowie<sup>50</sup>. Poprzedziły go sejmiki przedsejmowe w poszczególnych ziemiach małopolskich i wielkopolskich<sup>51</sup>. Z zawartej w konstytucjach tego sejmku formuły: *de unanimi voto procerum et comitatum regni nostri i praesenti conventionione congregatorum*, historycy wyprowadzają zgodnie wniosek o obecności na sejmie posłów ziemskich. Według Juliusza Bardacha „pod obecnymi na sejmie walnym 1493 r. *comitates* należy rozumieć posłów szlacheckich”<sup>52</sup>. Według powszechnej opinii historyków sejm z 1493 r. uważany jest za pierwszy sejm dwuizbowy. Nieprawdziwość tej opinii jest, moim zdaniem, aż nadto wyraźna. Jak to starałem się wykazać, posłowie ziemscy brali udział w sejmach regularnie od 1468 r.

\*

W czasach nowożytnych w Polsce posłowie wysyłani na sejmy walne przez sejmiki, występowali w roli pełnomocników, czyli mandatariuszy wspólnoty szlacheckiej danego województwa lub ziemi. Zakres udzielonego im umocowania zależał od udzielonego im mandatu, czyli zlecenia do działania, a w istocie umocowania do podejmowania czynności na sejmie, w szczególności do składania oświadczeń w imieniu szlachty danego województwa czy ziemi. Mandat, jaki uzyskiwali od swoich wyborców, był tak zwanym mandatem imperatywnym, czyli nakazowym, który w historii parlamentaryzmu europejskiego stanowił starszą postać mandatu poselskiego<sup>53</sup>. Polegał on na związaniu posłów wolą wyborców. Posłowie mogli składać oświadczenia woli tylko w zakresie udzielonego im umocowania. Wyrażona przez posłów zgoda była równoznaczna ze zgodą samych wyborców właśnie dzięki ścisłemu związaniu zakresu udzielonego posłom umocowania, a więc mandatu. Ten sposób postępowania odpowiadał najpełniej idei, którą wyrażała rzymska maksyma *Quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet* [„Co wszystkich dotyczy, przez wszystkich powinno być aprobowane”]. Przeciwnieństwem mandatu nakazowego (imperatywnego) jest mandat reprezentatywny, czyli wolny, polegający na całkowitej swobodzie posła do składania oświadczeń woli. Mandat tego rodzaju charakteryzuje współczesną instytucję poselstwa w parlamencie, a więc także w sejmie. Wyrazem tego jest art. 104 Konstytucji RP, zgodnie z którym poseł na sejm nie jest związany żadną instrukcją swoich wyborców. Z artykułu tego wynika zakaz posługiwania się także trzecim rodzajem mandatu poselskiego, jakim jest tak zwany mandat limitatywny, czyli

<sup>50</sup> W. Uruszczak, *Datacja obrad sejmku walnego koronnego w 1493 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1, 1993, s. 80-81.

<sup>51</sup> Wykaz sejmików podaje A. Pawiński, *Sejmiki ziemskie*, s. 171.

<sup>52</sup> J. Bardach, *Początki sejmku*, s. 48.

<sup>53</sup> Wartościowe studium mandatu poselskiego w Polsce XVI w. w kontekście europejskim ogłosiła A. Sucheni-Grabowska. Zob. eadem, *Rola mandatu poselskiego w dawnej Polsce na tle porównawczym*, [w:] *Między polityką a kulturą*, Warszawa 1999, s. 119-137.

ograniczony, polegający na ograniczeniu kręgu spraw, co do których poseł mógł podjąć decyzję w imieniu reprezentowanych, natomiast pozostawiano mu swobodę co do samego sposobu załatwienia<sup>54</sup>.

W dawnej Polsce, choć imperatywny w swej istocie, mandat poselski w sejmie koronnym był pod względem swej treści zróżnicowany zależnie od konkretnego zakresu umocowania. Decydowała o tym udzielona posłom instrukcja, czyli zbiór udzielonych posłom wskazówek (poruczeń) do działania. Instrukcja była immanentną częścią mandatu imperatywnego. Mogła polegać na udzieleniu posłom całkowitej mocy stanowienia (*plena potestas*) albo na „zawarciu ręki poselskiej”, czyli ograniczeniu zakresu ich władzy stanowienia (*limitata potestas*). O udzielenie posłom pełnej mocy swobody stanowienia (*plena potestas*) apelowały legacje królewskie ślone przed każdym sejmem do sejmików. Udzielenie pełnej mocy stanowienia, czyli w istocie nieograniczonego pełnomocnictwa, pozwalało mieć nadzieję na pomyślny przebieg obrad sejmowych i pozyskanie zgody posłów na proponowane przez króla i senat zamierzenia ustawodawcze. Ograniczona moc stanowienia (*limitata potestas*) polegała bądź na całkowitym odrzuceniu propozycji królewskich (instrukcja negatywna), bądź na uzależnieniu zgody od spełnienia określonych warunków, zwykle dotyczyło to przyjęcia przez monarchę żądań szlacheckich (instrukcja warunkowa), bądź też na udzieleniu zgody tylko na niektóre postulaty króla (instrukcja częściowo pozytywna). Przyjazd posłów na sejm *cum limitata postestate* oznaczał w praktyce konieczność długich debat w celu wypracowania kompromisu, który miałby szanse pozyskania powszechnej zgody na sejmie lub poza sejmem na sejmikach posejmowych.

Instrukcja, jaką sejmiki dawały posłom, była z reguły zbiorem wskazówek różnej treści, w których obok odniesień do propozycji od tronu, a w szczególności spraw podatków i innych kwestii związanych z obroną państwa, figurowały różnorodne postulaty, opinie, skargi i inne ważne dla szlachty oświadczenia, które posłowie winni przedstawić na sejmie królowi, senatowi i innym jego uczestnikom. Udzielenie pełnej lub ograniczonej mocy stanowienia w zakresie propozycji od tronu, stanowiło tylko jeden z elementów instrukcji. Sama instrukcja była często konieczna dla powodzenia obrad sejmowych. Stąd regularne apele króla do szlachty o przysłanie posłów *cum sufficienti instructione*.

Z pewnością wyposażanie posłów w pełną moc stanowienia zbliżało mandat poselski w dawnej Polsce do mandatu reprezentatywnego występującego w nowoczesnych parlamentach. W praktyce były to jednak przypadki stosunkowo rzadkie. Za panowania Zygmunta I zaledwie na 4 sejmach posłowie wystąpili *cum plena potestate*<sup>55</sup>. Regułą było udzielanie posłom mocy ograniczonej, najczęściej w postaci instrukcji warunkowej. Zgodę posłów na podatki

<sup>54</sup> C. Mueller, *Das imperative und freie Mandat*, Leiden 1966. Por. K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, s. 71.

<sup>55</sup> W. Uruszczak, *Sejm walny koronny w latach 1506-1540*, Warszawa 1980, s. 48.

uzależniano od przyjęcia przez króla i senat przedłożonych artykułów poselskich. Jak pisał Konstanty Grzybowski, tego rodzaju instrukcje były narzędziem walki szlachty z polityką królewsko-senacką, obroną średniej szlachty przed presją magnacką, narzędziem wymuszania zgody na program egzekucji praw<sup>56</sup>.

Wprowadzenie systemu poselstwa jako podstawy do uchwalania prawa sprzyjało centralizacji państwa, gdyż sejmiki nie mogły umocowywać swoich posłów, nie licząc się ze stanowiskiem braci szlacheckiej z innych województw. Dla króla prawny wymóg zgody posłów na uchwały podatkowe otwierał możliwości łatwiejszego jej pozyskiwania przez oddziaływanie na samych posłów, a nie ubieganie się o zgodę sejmików. Działalność posła mandatarusza była więc uzależniona od woli reprezentowanych. Co prawda w wieku XVI pojawiły się głosy, że posłowie są reprezentatami całej *communitas nobilium*, a więc całego szlacheckiego narodu. W 1551 r. podkanclerzy Jan Ocieski oświadczył, że posłowie reprezentują nie województwa, lecz cały kraj. Wydaje mi się – wbrew zdaniu Konstantego Grzybowskiego, który cytat ten zbyt przeceniał – że było to raczej życzenie, czy przejaw świadomości elit władzy. Rzeczywistość była inna. Dalszy rozwój pogłębił tylko proces ściślejszego związania posła przez reprezentowanych, wyrażający się przez zaniechanie udzielania *plena potestas*, jakkolwiek zdarzały się od tego wyjątki<sup>57</sup>.

Mandat reprezentatywny oznaczał w istocie swobodę posłów do działania na sejmach. Może on, gdy posłowie nie liczą się z wolą wyborców, prowadzić do powstawania rządów oligarchicznych. Bardziej zgodna z ideałem demokracji jest demokracja oparta na istnieniu instytucji parlamentarnych z udziałem posłów związanych stale z wyborcami dzięki mechanizmowi mandatu imperatywnego. Mechanizm mandatu imperatywnego przyjęty w dawnej Polsce odpowiadał ideałowi demokracji szlacheckiej i gwarantował jej funkcjonowanie. Nie przeszkadzały bynajmniej temu instrukcje poselskie, albowiem o ich rzeczywistym politycznym znaczeniu decydowała ich konkretna treść i związane z nią cele polityczne, a także poziom moralny elit politycznych<sup>58</sup>. Badacze życia parlamentarnego dawnej Polski zwracają uwagę na różnice między instrukcjami sejmikowymi z XVI w. a ich odpowiednikami z dalszych stuleci. W XVI w. instrukcje były w znacznym stopniu programem ustawodawczym, proponowanym przez średnioszlachecki ruch egzekucji praw. W instrukcjach figurowały więc często postulaty ustawodawcze i wykonawcze z dziedziny polityki zagranicznej, sądownictwa, administracji<sup>59</sup>. Treść instruk-

---

<sup>56</sup> K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji*, s. 84, 87.

<sup>57</sup> Według J. Choińskiej-Miki, sejmiki mazowieckie w okresie rządów Wazów „wiele razy wychodziły naprzeciw postulatom króla, udzielając swoim posłom *absolutam facultatem*”. J. Choińska-Mika, *Sejmiki mazowieckie w dobie Wazów*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Sejmowe, s. 43.

<sup>58</sup> Analogiczną ocenę mandatu imperatywnego daje A. Sucheni-Grabowska, *Rola mandatu*, s. 136-137.

<sup>59</sup> *Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego*, opr. J. Sawicki, t. II, Warszawa 1953, s. 76.

cji sejmikowych z XVII w. najlepiej objaśnił Stanisław Płaza: „W sumie instrukcja stanowi zbiór zazwyczaj nieuporządkowanych ani formalnie, ani merytorycznie postulatów i dyrektyw dla posłów, powstałych najczęściej żywiołowo, bez jakiegś myśli porządkującej, ujętych zazwyczaj w formie krótkich zdań, a więc bez zbędnego gadulstwa, które cechuje bardzo często legacje (...), ale i bez bliższego uzasadnienia”<sup>60</sup>. Od 2 połowy XVII w. instrukcje były zdominowane przez sprawy o charakterze partykularnym i prywatnym, które nierzadko przesyłaniały dobro wspólne<sup>61</sup>. W czasach saskich instrukcje były już tylko instrumentem dekompozycji życia parlamentarnego Polski i istotną przyczyną choroby sejmowej.

Praktyka funkcjonowania mandatu imperatywnego posłów do sejmu była często odległa od swojego modelu. Posłowie bynajmniej nie czuli się względnie skrupowani instrukcjami. Odstępstwa od litery instrukcji były wcale częstą praktyką. Nie istniał też żaden mechanizm odpowiedzialności posła za przestrzeganie instrukcji. Naruszenie instrukcji lub prawa pospolitego co najwyżej uprawniało do protestacji, jak o tym mowa jest w instrukcji sejmiku w Proszowicach z 1606 r.<sup>62</sup> Praktyka odstępstwa od instrukcji była zapewne częsta, skoro pojawiło się zaprzysięganie instrukcji. Złożenie takiej przysięgi, poza samym zobowiązaniem o charakterze moralnym, było także sankcjonowane prawnie. Niedopełnienie przysięgi mogło zostać potraktowane jako przestępstwo krzywoprzysięstwa. Wiele zamieszczonych w instrukcjach postulatów było powtarzanych przez szereg lat. Szlachta sejmikowa nie traktowała więc wykonywania tych postulatów jako zobowiązania rezultatu, lecz tylko starannego działania.

Król domagał się od sejmików pełnej mocy stanowienia. W praktyce zakres pełnomocnictwa określany był w odniesieniu do konkretnych spraw. Z reguły ograniczone pełnomocnictwa dawano przy sprawach podatkowych. W innych sprawach udzielano swobody, ale z pewnymi ogólnymi ograniczeniami, np. zastrzegając zgodność z prawem i wolnościami szlacheckimi, dobrem Rzeczypospolitej, przeniesieniem projektu sejmowego na sejmiki posejmowe. Całkowite pełnomocnictwa – zdaniem S. Płazy – dotyczyły wielu spraw o podstawowym znaczeniu dla państwa. W każdym razie zasadą było kierowanie się instrukcją. Zdaniem tego wybitnego znawcy życia sejmikowego, za panowania Zygmunta III posłowie mieli dość dużą swobodę działania. Pełnomocnictwa poselskie nie były traktowane zbyt rygorystycznie<sup>63</sup>. Stopniowo jednak instrukcje traktowano jako całkowicie wiążące. Domagano się

---

<sup>60</sup> S. Płaza, *Sejmiki i zjazdu szlacheckie województwa sieradzkiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572-1632)*, cz. I, Warszawa – Kraków 1987, s. 93.

<sup>61</sup> W. Kriegerseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991, s. 84.

<sup>62</sup> *Wybór tekstów*, opr. J. Sawicki, t. II, s. 179.

<sup>63</sup> S. Płaza, *Sejmiki*, s. 134.

ich zaprzysięgania. Do tekstu wprowadzano formuły zobowiązujące posłów do ich przestrzegania: *obligujemy fide, honore et conscientis eorum*. W XVIII w. anonimowy autor pisał: „Poseł jest tylko współ województwa swego ustami, ich wolą rządzić się powinien i co mu w instrukcji podadzą na sejmie popierać”<sup>64</sup>. Tym samym posta chciano sprowadzić na powrót do roli posłańca. W rzeczywistości było jednak inaczej. Paradoksalnie główna prawna przyczyna niedowładów sejmu, jakim było prawo *liberum veto* w powszechnym rozumieniu uznawana była za gwarancję pełnej wolności posta sejmowego w zakresie jego czynności na sejmie. Jak pisał Stanisław Konarski:

„(...) wszystkie sejmy i województwa są tego zdania, że poseł za swoją wolę i racją, za swój wolny głos, za swe zdanie, sprawować się i odpowiadać nie powinien nikomu. Tysiącami razy to w izbie słyszymy; inaczej nie byłby według powszechnej opinii wolny głos, gdyby poseł do sprawowania się komu z zrozumienia swego i ze zdania swego, obowiązany był. Na tym dziś rzetelnie zawisło *liberum veto*: tak mi się zdaje, nie powinienem dawać nikomu z głosu jego rachunku”<sup>65</sup>.

Czy oznaczało to zerwanie z mandatem imperatywnym? Z pewnością nie. Argumentacja uzasadniająca nieograniczoną wolność głosu posta miała charakter propagandowy i służyła za rację uzasadniającą utrzymanie *liberum veto* w mocy, pomimo jego coraz większej szkodliwości.

Choroba sejmowa, jaka dotknęła Rzeczypospolitą od 1652 r., a której największa zapaść przypadła na czasy saskie, zwłaszcza za panowania Augusta III, wymusiła z czasem konieczność reformy sejmowania. Dyskurs publiczny, podejmowany przez światłych autorów koncentrował się wokół trybu podejmowania uchwał (jednomyślność czy większość). Zasadniczo nie zajmowano się kwestią samego mandatu. Anonimowy autor *Głosu wolnego wolność ubezpieczającego...*, którym być może był Stanisław Leszczyński, niezmiennie uważał posłów za mandatariuszy sejmiku, a instrukcję za akt o szczególnej doniosłości, wyznaczający zakres udzielonego posłom umocowania. Propozował, aby w instrukcji umieszczać jedynie sprawy, co do których była powszechna zgoda; sprawy kontrowersyjne zaś w osobnym memoriale. Na sejmie – pisał – „Posłowie zaś byliby obligowani z dystynkcją *urgere* instrukcją, aby *desideria* zgodne województwa odebrały swój skutek, memoriału zaś materię, na które nie była powszechna zgoda, *simpliciter deferre*”<sup>66</sup>.

Mandat nakazowy oraz związanie posłów instrukcjami w Polsce pozytywnie oceniał Jan Jakub Rousseau w swym traktacie *Considerations sur le gouvernement de la Pologne*, napisanym na zlecenie ambasadora Konfederacji Barskiej Michała Wielhorskiego. Zdaniem szwajcarskiego myśliciela mandat

<sup>64</sup> H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652-1763*, Warszawa 1966, s. 112.

<sup>65</sup> S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie*, Warszawa 1923, t. I, s. 73 (Polska Biblioteka Internetowa, [www.pbi.edu.pl/book\\_reader.php?p=3034%&s=1](http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=3034%&s=1)).

<sup>66</sup> S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, wyd. 1790, s. 69 (Polska Biblioteka Internetowa, [http://www.pbi.edu.pl/book\\_reader.php?p=40689&s=1](http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=40689&s=1)).

tego rodzaju oraz instrukcje poselskie pozwalały zachowywać ludowi pozycję suwerena, czego nie gwarantował w żadnym razie mandat reprezentatywny. Ten sam punkt widzenia przyjmował najwybitniejszy przedstawiciel polskiego Oświecenia, ks. Hugo Kołłątaj. W *Listach Anonima* pisał:

„Naród nasz chce być rzeczpospolitą, a zatem opieka najwyższego rządu powinna być w ręku reprezentantów od województw wysłanych, których moc ograniczona jest wolą obywatelów, jako mających prawo wysyłać ich od siebie, wola zaś ta najlepiej da się widzieć w instrukcji każdego województwa... Zbiór zatem posłów na sejm zgromadzonych nie jest to zbiór absolutnych despotów. Wola każdego województwa, udzielona posłowi, kładzie granice jego powadze, a cokolwiek chciał sobie nad instrukcją pozwolić, byłoby zawsze nieprawe względem województwa”<sup>67</sup>.

W innym swoim utworze, *Prawach politycznych Narodu Polskiego*, Kołłątaj rozróżnił między mandatem nakazowym w zakresie stanowienia nowych praw i wieczystych podatków oraz swobodą w zakresie pieczy nad wykonaniem praw<sup>68</sup>. Z pewnością ten wybitny przedstawiciel obozu reformy nie był zwolennikiem mandatu wolnego posłów sejmowych i nieokreślonego ich statusu jako reprezentantów narodu. Ostatecznie jednak także w Polsce zwyciężył pragmatyzm. Twórcy Konstytucji 3 maja zdecydowali się odejść od mandatu imperatywnego na rzecz mandatu wolnego. Z pewnością miano w pamięci złe doświadczenia z minionej epoki saskiej, kiedy instrukcje sejmikowe dawały pretekst do zrywania sejmów za pomocą *liberum veto*. Reformując sejm, Konstytucja 3 maja w art. VI uznała posłów wybranych na sejmikach za reprezentantów narodu<sup>69</sup>. Jest znamienne, że Ustawa Rządowa nie wypowiedała się w przedmiocie instrukcji. Natomiast uchwalone na Sejmie Wielkim prawo o sejmikach zachowało instrukcje tylko jako zbiór opinii wyborców niewiążących pod względem prawnym<sup>70</sup>.

Rezygnując z mandatu imperatywnego, ustanawiając mandat wolny posłów, dokonano swego rodzaju powrotu do instytucji reprezentacji niedoskonałej. W tym wypadku mandat poselski oparty został jedynie na akcie wyboru

<sup>67</sup> H. Kołłątaj, *Listy Anonima*, cz. III, List dziewiąty z dnia 28 listopada 1788 r., s. 44/158 (Polska Biblioteka Internetowa, [www.pbi.edu.pl/book\\_reader.php?p=13245%&s=1](http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=13245%&s=1)).

<sup>68</sup> Por. też: H. Kołłątaj, *Prawo polityczne Narodu Polskiego*, rozdz. II § 7: „Zwołanie stanów, nazywać się będzie sejmem, na który wszystkie stany swych posłów wysyłać powinny z każdego województwa. Posłowie od stanów wybrani nie będą mieli nigdy jedyńowładnej mocy, ale tylko władza ich okryśloną zostanie, użyżona każdemu w szczególności instrukcją czyli plenipotencją od tej części obywatelów, od których byliby wysłanymi, co ma się rozumieć względem stanowienia nowych lub uchylecia starych praw, niemniej względem wieczystych podatków. Względem zaś wejrzenia w wykonanie praw, posłowie władzę najwyższej opieki mieć będą w obszerności, jakie im prawa ustanowione dozwolą i przepiszą” (*Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego*, opr. J. Sawicki, t. I, cz. 2, Warszawa 1951, s. 76).

<sup>69</sup> „(...) Posłowie na sejmikach obrani, w prawodawstwie i ogólnych narodu potrzebach, podług niniejszej konstytucji, uważani być mają jako reprezentanci całego narodu, będąc składem ufności powszechnej”. B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia ustroju*, s. 86.

<sup>70</sup> *Volumina Legum*, t. IX, Kraków 1889, s. 237.

i udzielonym posłom zaufaniu wyborców. Niezwykle krótki czas obowiązywania Konstytucji 3 maja nie pozwala na żadne wnioski co do skuteczności działania tego nowego modelu poselstwa sejmowego w praktyce.

PARLIAMENTARY REPRESENTATION IN OLD POLAND.  
MESSENGER, MANDATORY AND NATION'S REPRESENTATIVE

S u m m a r y

The paper focuses on the history of the composition of the Sejm in Old Poland and the evolution of its legal character from a messenger sent with a mission, through a seat with an imperative mandate, to the status of a plenipotentiary, or a Nation's representative with a free mandate. Parliamentary representation developed when the consent of the nobles was necessary for new taxes to be imposed, or certain privileges to be waived or reduced. The practice of sending representatives elected at *nuntii terrestres* was a result of a growing importance of *land diets* which started to enjoy more powers during the reign of Casimir, the Jagiellonian (1444-1492). The oldest information of the presence of a *land diet* representative at a parliamentary session of the Sejm comes from 1459. Representatives of the nobles were also present at the Sejm session in 1461, 1468 and 1478. The scope of authorities given to those representatives varied and depended on the type of mandate granted to them (*plena potestas*, *lomitata potestas*). Representatives of land nobles to the Sejm were not only given guidelines how to react to various motions proposed by the Crown (regarding taxes, State defence, etc.) but were also handed lists of postulates, claims, grievances and statements to present on behalf of the land nobles they represented. Research into those 16<sup>th</sup> century guidelines and their equivalents in later centuries shows that the former were not strictly of absolutely obligatory nature. The imperative mandate functioning in Poland was positively assessed by Jean Jacques Rousseau in his *Considerations sur le gouvernement de la Pologne*. Rev. Hugo Kołłątaj, the most eminent representative of Polish Enlightenment, shared that view. Eventually, pragmatism prevailed and the founders of 3<sup>rd</sup> May Constitution decided to leave aside the imperative mandate and replace it with the free one.

LA DÉPUTATION PARLEMENTAIRE EN POLOGNE ANCIENNE.  
LES ENVOYÉS, LES MANDATAIRES, LES DÉPUTÉS DE LA NATION

R é s u m é

L'article est consacré à l'histoire de l'institution de la députation parlementaire en Pologne ancienne, particulièrement à la transformation de la nature juridique de celle-ci, qui évoluait des envoyés au départ, par les nonces munis du mandat impératif, jusqu'aux députés de la nation profitants du mandat libre. En Pologne, la députation parlementaire s'est développé à cause du besoin d'obtenir l'accord de toute la noblesse, y compris celles moyenne et petite, sur les taxes et sur les autres abrogations des privilèges dont elle jouissait. La députation à la diète consistait toujours à la jonction du pouvoir d'agir des députes par la volonté des personnes représentées, ce qui signifiait que le mandat des députes à la Diète Générale n'était qu'impératif

ou limitatif. La pratique d'expédier aux diètes les députés élus par les „diètes” (diètes de voïvodie, en polonais : *sejmiki*) se développait en liaison de l'acroissement du rôle politique de la noblesse petite et moyenne au temps du règne de Casimir Jagellon (1444-1492). L'exemple le plus ancien de la présence des „nonces de terres” (*nuntii terrarum*) à la diète remonte à l'an 1459. Les députés apparaissaient aussi aux diètes des années 1462, 1468, 1478. Cela donne la possibilité de mettre en question l'opinion dominante dans l'historiographie polonaise que la diète première où les députés étaient présents avait lieu en 1493. Les députés envoyés à la Diète Générale par les *sejmiki* agissaient surtout dans le rôle des mandataires de la communauté nobiliaire du voïvodie ou de la *ziemia* (« terre ») donnée. La possibilité d'action du député dépendait du mandat impératif lui donné par les électeurs réunis à la diète. Bien que le mandat de député à la diète était impératif dans sa nature, dans son contenu il était divers et il dépendait de l'étendu concret du pouvoir donné au député (*plena potestas, limitata potestas*). Aux députés, les diètes donnaient les instructions qui étaient les recueils des requêtes, des opinions, des postulats et des plaintes lesquels ceux-là devraient présenter à la diète au roi, au Sénat et aux députés d'autres voïvodies. Les connaisseurs de la vie parlementaire de la Pologne ancienne soulignent la différence entre les instructions de diètes de XVI<sup>e</sup> siècle et celles des siècles postérieures. Dans les premières, il ne manquait pas des nombreuses propositions législatives. Les instructions n'engageaient pas les députés dans la manière absolue. Paradoxalement, le *liberum veto* qu'à partir du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle était la cause principale de la décomposition de la diète, était considéré comme la garantie de la liberté du député dans tout ce qui concernait son activité parlementaire. Le mandat impératif et les instructions parlementaires en Pologne ont été jugés positivement par Jean Jacques Rousseau dans son traité intitulé *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*. Cette opinion était partagée aussi par Hugo Kołłątaj, le plus éminent représentant de la pensée politique polonaise au Temps de la Lumière. Finalement, c'est le pragmatisme qui a gagné. Les auteurs de la Constitution du 3 mai 1791 ont décidé d'abandonner le mandat impératif et de l'a remplacé par le mandat libre du député considéré désormais comme le député de la nation.

